

Łukasz Haromszeki*

LIDERZY LOKALNI W KONTEKŚCIE BARIER ADMINISTRACYJNYCH W ZARZĄDZANIU GMINĄ

Wstęp

Liderzy lokalni w świecie XXI wieku muszą mieć świadomość, że działają na konkurencyjnym rynku. Rywalizacja gmin dotyczy m.in. zainteresowania ludzi osiedlaniem się oraz zachęceniem firm do zainwestowania na terenie danej gminy, wzrostu znaczenia gospodarczego, społecznego i kulturowego oraz poprawy wizerunku w danym powiecie, województwie. Drogą do rozwoju i bogacenia się gmin jest inwestycja w zaplecze społeczno-kulturowe dla mieszkańców oraz bazę noclegowo-gastronomiczną i promocję atrakcji turystycznych dla potencjalnych turystów. Sukces społeczności lokalnej zależy od aktywności i kwalifikacji lidera lokalnego oraz zaangażowania mieszkańców. Obserwując od lat działania podejmowane w samorządach województwa dolnośląskiego należy uznać, że czasami nawet bardzo aktywne jednostki są zniechęcane do działania poprzez istniejące bariery administracyjne — przepisy wydłużające proces podejmowania decyzji i absorbujące pracowników urzędu gminy w ramach czynności bez istotnego znaczenia dla gminy i jej mieszkańców. Jeśli traktować współczesną gminę jako jednostkę rywalizującą na rynku a interesantów gminy już nie jako petentów, tylko klientów, to można uznać, że należy tworzyć struktury wrażliwe na potrzeby klienta [J. Haskett, 1986]. Ta wrażliwość oznacza m.in. gotowość do wprowadzania innowacji, szybkie podejmowanie decyzji i efektywne utrzymywanie kontaktów z kontrahentami, uświadomienie sobie i zatrudnionym urzędnikom, że nastawienie pracowników odzwierciedla nastawienie klientów.

Celem podstawowym niniejszego opracowania jest diagnoza istniejącego w Polsce kontekstu prawno-politycznego podejmowania decyzji przez lokalnych liderów samorządowych (wójtów, burmistrzów, prezydentów miast). W ramach danego opracowania podejmuje się próbę konfrontacji podstawowego atrybutu lidera lokalnego — ponadprzeciętnej aktywności z rzeczywistymi lub wyimaginowanymi barierami administracyjnymi tworzonymi przez Państwo Polskie i Unię Europejską.

* Dr, Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu.

Wprowadzenie podstawowych pojęć

Dla potrzeb niniejszego opracowania na podstawie prowadzonych w gminach dolnośląskich wywiadów i obserwacji przyjmuje się, że liderzy lokalni to osoby wykazujące się ponadprzeciętną aktywnością, podejmujący i inspirujący działania angażujące pozostałych mieszkańców albo poprzez uczestniczenie w danej aktywności albo poprzez powielanie wzorców osiągnięcia sukcesu zaobserwowanych u lidera.

Liderzy lokalni to m.in. osoby zarządzające gminą (ale nie każdy wójt, burmistrz czy prezydent miasta jest liderem lokalnym — osobą posiadającą kwalifikacje przywódcze, będącą w relacji przywódczej z mieszkańcami).

Liderzy lokalni to osoby stanowiące podstawy społeczeństwa obywatelskiego. Wynika to z podstawowych wymogów społeczeństwa obywatelskiego oraz wartości, postaw i kwalifikacji osób określanych mianem liderów (przywódców) lokalnych.

Społeczeństwo obywatelskie możemy uznać za „*rodzaj społeczeństwa demokratycznego, w którym obywatele świadomie uczestniczą w życiu publicznym, są aktywni i odpowiedzialni oraz posiadają zdolność samoorganizacji*” [cytat za M. Gądział, 2010, www.wiosna5.pl/spoleczenstwo_obywatelskie].

Główne filary tego społeczeństwa stanowią liderzy lokalni, którzy wyróżniają się zestawem określonych wartości, postaw i kwalifikacji. Do tego wewnętrznie spójnego systemu możemy zaliczyć:

- posiadanie odpowiedniej hierarchii wartości z wysokim znaczeniem wartości moralnych, przekonanie o własnej wartości, świadomość swoich mocnych stron oraz możliwości ich wykorzystania,
- pro aktywność i pozytywne myślenie wzmocnione optymizmem życiowym, kreatywnością oraz przekonaniem o przewidywalności świata i dużym prawdopodobieństwem osiągnięcia sukcesów,
- umiejętność współpracy z innymi ludźmi oraz budowania platformy współpracy w ramach społeczności lokalnej oparte o wzajemny szacunek i zaufanie, promowanie współpracy opartej o pomoc lokalną w myśl reguły wzajemności chętniej odbieranej społecznie i skuteczniejszej prorozwojowo niż postępowanie podejmowane z przyczyn czysto altruistycznych,
- uczciwość i spójność słów i czynów obserwowana oraz oceniana przez członków społeczności lokalnej — zwolenników danego lidera (przywódcy) lokalnego,
- umiejętność tworzenia wizji rozwoju, sukcesu i umiejętność angażowania w nią ludzi,

- twórcze myślenie, wywieranie wpływu społecznego, realizacja celu poprzez zaangażowanie i tworzenie społecznie akceptowanych i rozgłaszanych wzorów postępowania,
- potrzeba ciągłego doskonalenia się i wspieranie rozwoju lokalnego podwładnych i członków danej społeczności lokalnej.

Odnosząc się do ostatniej z powyżej wymienionych kwestii należy przyjąć, że lider lokalny współtworzy proces rozwoju społeczności lokalnej, który stanowi swoisty fundament rozwoju lokalnego, polegającego na rozwiązywaniu lokalnych problemów (społecznych, gospodarczych, politycznych, kulturalnych, etnicznych) i stwarzaniu warunków do zaspakajania potrzeb indywidualnych oraz zbiorowych dzięki zaangażowaniu mieszkańców, instytucji, organizacji i wszelkich grup interesu. Przyjmuje się, że podstawą rozwoju społeczności lokalnych jest tworzenie warunków i realizowanie wspólnych działań. Nie jest to możliwe bez kreatywnego, wizjonerskiego i darzonego zaufaniem lidera lokalnego wspierającego i doceniającego aktywność mieszkańców oraz ukazującego korzystne dla społeczności (realne do osiągnięcia) cele. Wykorzystanie szansy oraz sprawność i elastyczność w działaniu jest cechą wspólną dla przywódcy organizacyjnego i lidera lokalnego odróżniającą ich również od nowoczesnego menedżera działającego według strategicznych schematów. Podstawowe cele i założenia rozwoju społeczności lokalnej według standardów *National Standards Boards for Community Work Training & Qualification* to:

- a. Wypracowywanie wspólnych działań / zakładanie i wspieranie grup obywatelskich (mieszkańców);
- b. Poprawa dostępu do informacji i umiejętności;
- c. Zdobywanie lub tworzenie nowych zasobów materiałowych (organizacyjnych, rzeczowych, finansowych) w obrębie społeczności lokalnej;
- d. Zwiększanie demokratycznego uczestnictwa lokalnych mieszkańców w procesach podejmowania decyzji [B. Skrzypczak, 2005, www.sas.engo.pl, s. 2].

Przedstawione powyżej działania mogą być inspirowane i realizowane przez samorządowych liderów lokalnych (wójtów, burmistrzów) w kooperacji z mieszkańcami oraz przedstawicielami drugiego i trzeciego sektora. Powodzenie danych inicjatyw zależy obecnie w znacznym stopniu od możliwości finansowych gmin oraz ich skuteczności w pozyskiwaniu środków z Unii Europejskiej.

Drugą istotną w tym artykule kategorią jest bariera administracyjna. Dla potrzeb niniejszego opracowania przyjęto, że bariera administracyjna w zarządzaniu gminą to każda przeszkoda utrudniająca lub uniemożliwiająca sprawne i efektywne zarządzanie gminą ze szczególnym uwzględnieniem przewodzenia pracownikami (oddziaływania na pracowników, aby

modyfikowali kwalifikacje i zachowania zgodnie ze zmieniającą się rzeczywistością kulturowo-społeczno-gospodarczą i realizowali działania sprawnie i skutecznie — najbardziej optymalnie w danym miejscu i danym czasie). Zmieniająca się rzeczywistość funkcjonowania urzędów powoduje, że zmieniają się uwarunkowania — zanikają pewne ograniczenia, ale pojawiają się kolejne. Zniesiono pewne trudności prowadzenia działalności gospodarczej (ograniczenie schematycznych działań związanych z obsługą firm oraz ułatwienie funkcjonowania gminy jako istotnej jednostki np. na konkurencyjnym rynku inwestycyjnym i turystycznym), ale pojawiły się kolejne problemy związane np. z wdrażaniem ISO 9001 i pozyskiwaniem funduszy europejskich oraz realizacją projektów ze środków unijnych.

Konteksty funkcjonowania urzędów w Polsce oraz istniejące bariery administracyjne w aktywnym przewodzeniu liderów lokalnych pracownikami urzędu gminy omówiono poniżej w układzie chronologicznym.

Ramy prawne funkcjonowania gmin w Polsce – przepisy polskie i unijne

Ustawa z 8 marca 1990 roku o samorządzie terytorialnym [Dz. U. 1990, Nr 16, poz. 95] ograniczała kreatywność liderów lokalnych – wójtów, burmistrzów, ponieważ pozwalała w wyborach samorządowych wybierać jedynie radnych. Wybrane osoby tworzyły rady gmin, które powoływały i odwoływały zarząd oraz stanowiły o jego kierunkach działania. W w/w Ustawie określono, że wójt (burmistrz) jest kierownikiem i zwierzchnikiem służbowym pracowników urzędu gminy, organizuje pracę zarządu, kieruje bieżącymi sprawami gminy oraz reprezentuje ją na zewnątrz. Nawet pełen pomysłów lider lokalny nie był w stanie przeforsować daleko idących zmian w takim układzie. Pomimo stworzenia podwalin funkcjonowania nowego systemu samorządności terytorialnej nie uwzględniono kwestii funkcjonowania gminy w tworzącym się kontekście rynkowym. Istniejące struktury charakteryzowało: „*nieprzystosowanie, nieadekwatność, rutyniarstwo, a biorąc ogólnie – fakty złego funkcjonowania (...) czyli dysfunkcje, które są patologicznymi cechami organizacji ludzkich*” [M. Crozier, 1967, s. 7-11].

Wiele w tej kwestii nie zmieniły Ustawy z 5 czerwca 1998 o powołaniu samorządu powiatowego i wojewódzkiego [Dz. U. 1998, Nr 91, poz. 578; Dz. U. z 1998 r., Nr 91, poz. 576] oraz ich późniejsze zmiany i nowelizacje, gdyż gmina nadal pozostała podstawową jednostką samorządową zlokalizowaną najbliżej spraw lokalnych. Istotne dla decyzyjności zmiany wprowadziła ustawa o gospodarce komunalnej z dnia 20 grudnia 1996 roku [Dz. U. 1997, Nr 9, poz. 43] z późniejszymi zmianami. Zmieniający się zakres własności gminnej oraz wzrastający poziom decyzyjności w kwestiach inwestycyjnych był jednym z podstawowych czynników rozwojowych, ale i zarzewiem konfliktów w radach gmin. Dana sytuacja wpływała niekorzystnie na szybkość i trafność

podejmowanych inicjatyw rozwojowych. Mieszkańcy wielu gmin oceniają okres drugiej połowy lat 90-tych jako charakteryzujący się brakiem działań wspólnotowych i indywidualizacją życia społecznego. Kwestia prowadzenia działalności przez samorząd terytorialny była rozważana od początku lat 90-tych przez specjalistów: naukowców i praktyków z danej dziedziny. Część z nich przypomina, że gmina powinna koncentrować się na podstawowym celu jakim jest administracja publiczna. Inni uważają, że ograniczanie prowadzenia działalności gospodarczej to „zamach na samorządność” [Z. Niewiadomski, J. Szreniawski, 1994, s. 31]. Trudno pełnić funkcję publiczną dla dobra społeczności lokalnej, gdy decyzje lidera lokalnego warunkują przepisy ograniczające rozwój i promujące istnienie oderwanych od rzeczywistości „skansenów”. Dane ograniczenia mogą utrudniać realizację wspomnianych przez J.J. Paryska zadań „w dziedzinie kształtowania lokalnego środowiska życia oraz rozwiązywania bieżących problemów społeczności lokalnych” [J.J. Parysek, 1996, s. 81], ponieważ istniejące przepisy prawa nie pozwalają zaspokajać zmieniających się potrzeb i oczekiwań mieszkańców.

Sytuacja samorządowych liderów lokalnych poprawiła się po wprowadzeniu Ustawy z dnia 20 czerwca 2002 o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta [Dz. U. 2002, Nr 113, poz. 984] z późniejszymi zmianami. Ustawa poprzez bezpośrednie głosowanie na wybranych kandydatów ma istotne znaczenie wizerunkowe dla poszczególnych samorządowców. Wysokie poparcie społeczne daje podstawy do podejmowania aktywności i realizacji szczególnie ważnych inicjatyw. Obserwowane poparcie społeczne zwolenników lokalnego przywódcy jest ważną informacją dla lokalnych przeciwników politycznych oraz dla pracowników urzędów gminy. Prawdopodobne jest, że zainspirowani aktywnością lidera lokalnego oraz jego społecznym wizerunkiem wejdą z nim w relację przywódczą i staną się jego zwolennikami (może pojawić się podziw, potrzeba udziału w istotnych zadaniach społecznych, poczucie misji, uczestniczenie w rozwoju lokalnym, współtworzenie dobrobytu społeczności lokalnej itp.). W/w Ustawa oraz wstąpienie Polski w strukturę Unii Europejskiej dało impuls do wprowadzenia ustawy z dnia 8 lipca 2005 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz niektórych innych ustaw [Dz. U. 2005 Nr 175, poz. 1457]. Pozytywny wpływ zmian w przepisach dotyczących wybierania i funkcjonowania władz samorządowych potwierdzają badania gmin zrealizowane przez C. Trutkowskiego i S. Mandesa. W badaniach tych wykazano, że w gminach które charakteryzują się aktywnością mieszkańców i występuje w nich współdziałanie z władzami, umiarkowany rozwój gospodarczy oraz pozytywna ocena władz, występuje większa spójność społeczna w wymiarze zaufania społecznego [C. Trutkowski, S. Mandes, 2005, s. 268]. Poza tym w w/w badaniach zauważono również, że stabilna sytuacja materialna mieszkańców powiązana jest z silniejszym poczuciem wpływu na sprawy gminy i silniejszą wolą egzekwowania tego wpływu. A. Piekara

podkreśla, że „w nowych sprzyjających warunkach prawno-administracyjnych gminy efektywniej niż dotychczas mogą pomagać sobie i państwu w przezwyciężaniu sytuacji i zjawisk kryzysowych, a szczególnie w rozwiązywaniu trudnych lokalnych problemów własnymi siłami i środkami oraz poprzez uruchomienie społecznych zasobów kreatywności i aktywności” [cyt. za A. Piekara, 2005, s. 158]. A. Piekara wskazuje dalej, że „pomimo znaczących postępów procesu decentralizacji kreatywność społeczeństwa napotyka różne ograniczenia powodowane przez niektóre mechanizmy i struktury centralistyczno-biurokratyczne”.

Przygotowywana od dwóch lat Ustawa o zniesieniu barier administracyjnych [Projekt przyjęty przez Rząd RP dnia 23 listopada 2010] może usprawnić nie tylko funkcjonowanie gospodarki, przedsiębiorstw i rynku pracy w Polsce, ale również poprawić wizerunek urzędów gminnych i ułatwić pracę aktywnych liderów samorządowych. Ograniczenie biurokracji w urzędach (w miejsce ponad 220 zaświadczeń, odpisów, wypisów przedsiębiorcy i obywateli — świadomy odpowiedzialności karnej za poświadczenie nieprawdy — ma składać stosowne oświadczenia), gromadzenia ogromnej liczby zbędnych informacji oraz skrócenie procesu wydawania decyzji administracyjnych spowoduje większą dostępność pracowników urzędów do realizacji inicjatyw rozwojowych kreowanych przez liderów lokalnych (wójtów, burmistrzów, prezydentów miast), w tym w zakresie absorpcji środków unijnych oraz realizacji (wdrażania, koordynacji) projektów inwestycyjnych i szkoleniowych na terenie gminy. Redukcja obowiązków administracyjnych nałożonych na obywateli i przedsiębiorców ma ułatwić kontakty z organami administracji samorządowej. Poza tym zastąpienie zaświadczeń oświadczeniami może zdecydowanie usprawnić pracę oraz dać impuls do rozwoju społeczeństwa obywatelskiego — społeczności aktywnych, odpowiedzialnych i darzonych zaufaniem obywateli i przedsiębiorców (człowiek nie będzie już prosił urzędu o wydanie zaświadczenia, tylko w razie potrzeby w indywidualnie ustalonym tempie zrealizuje zaplanowane działania, a samorząd będzie popierał i doceniał jego aktywność w oparciu o zasadę domniemania uczciwości).

Podstawowym międzynarodowym dokumentem, który miał ważne znaczenie dla kształtowania i funkcjonowania samorządu terytorialnego w Polsce po 1989 roku jest Europejska Karta Samorządu Terytorialnego z dnia 15 października 1985 roku, podana do powszechnej wiadomości w Polsce przez Prezydenta RP 25 listopada 1994 roku [Dz.U. 1994, Nr 124, poz. 607]. Europejska Karta Samorządu Terytorialnego wskazywała kierunek rozwoju samorządu terytorialnego — samostanowienia, kierowania, zarządzania zasadniczą częścią spraw publicznych na własną odpowiedzialność i we własnym interesie. Wykazanie zainteresowania zapisami umieszczonymi w w/w Kartie było informacją o kierunku zmian planowanych w Polsce oraz potrzebie budowania społeczeństwa obywatelskiego poprzez popieranie inicjatyw oddolnych

i decentralizację decyzji w sprawach lokalnych. Podejście takie jest promowane w Unii Europejskiej w ramach polityki regionalizacji. Dzięki tym zmianom samorządy mogą starać się o pozyskiwanie środków unijnych.

Kolejnym ważnym dokumentem z punktu widzenia aktywności społeczności lokalnych jest „Strategia Europejska 2020” [Europe 2020, www.ec.europa.eu]. W ramach aktualnie obowiązującego dokumentu samorząd terytorialny jest samorządem podstawowym, obowiązkowym i powszechnym Unii Europejskiej. W przyjętych wytycznych o działalności administracji samorządowej oczekuje się, że władze jednostek samorządu terytorialnego wychodząc naprzeciw potrzebom społecznym wykażą się kreatywnością i innowacyjnością, a w obronie organizacji obsługi administracyjnej obywateli także konkurencyjnością swoich usług. Stąd pewne analogie do ogólnej teorii zarządzania dotyczące m.in. jakości świadczonych usług, zarządzania przez cele. W pewnym, choć ciągle bardzo ograniczonym stopniu, realizuje się podobne działania w ramach wdrażania norm ISO 9001 w wybranych urzędach Dolnego Śląska. Dane zagadnienie zostało omówione w następnej części artykułu.

W dokumencie o zasięgu regionalnym wskazuje się postulowane kierunki rozwoju społeczności lokalnych. W Strategii Rozwoju Województwa Dolnośląskiego do 2020 roku przyjęto, że jednym z najważniejszych czynników rozwoju jest aktywność obywatelska rozumiana jako praca, zaangażowanie, ambicje i realizacja wyznaczonych celów o charakterze lokalnym. Wymienione w strategii obszary są tak rozległe, że przedstawione zadania trudno zrealizować z funduszy państwowych czy samorządowych (jest ich niewiele, proces ich pozyskania jest bardzo czasochłonny), z funduszy prywatnych (w tej kwestii niekończący wydaje się spór o uczciwość powiązań polityki i biznesu oraz prawo zniechęcające do działalności charytatywnej i sponsoringu). W takim układzie najbardziej nieograniczone i przejrzyste wydają się fundusze strukturalne Unii Europejskiej.

Bariery związane z wdrażaniem ISO 9001 w urzędach gmin w Polsce

Dodatkowe problemy w gminach w Polsce wprowadził proces wdrażania systemów zarządzania jakością w celu zbudowania pozytywnego wizerunku jednostki samorządu terytorialnego w kontaktach z partnerami zagranicznymi, potencjalnymi inwestorami oraz instytucjami finansowymi. Normy ISO 9001 według danych z II kwartału 2010 wdrożyło ponad 50 urzędów administracji samorządowej w całej Polsce, a kolejne są na różnym etapie jego wdrażania [J. Koguciuk, 2010, www.samorząd.indor.pl/zarządzanie_w_urzędzie]. Uzyskanie standardu jakości ISO wiąże się z wprowadzeniem systemu zarządzania jakością. Kompleksowe zarządzanie jakością (TQM) realizowane jest w procesie uzyskiwania certyfikatów ISO 9001. Według norm ISO TQM jest „*metodą zarządzania organizacją opartą na zaangażowaniu i współdziałaniu wszystkich*

pracowników, której centralnym punktem zainteresowania jest jakość. Ma ona na celu, przez osiąganie zadowolenia klientów, zapewnienie przedsiębiorstwu długotrwałego sukcesu oraz przynoszenie korzyści członkom organizacji i społeczeństwu”.

Według Rungego najważniejsze elementy TQM to:

1. Orientacja na klienta i na jakość kierowania przedsiębiorstwem.
2. Opracowanie i wdrożenie strategii jakości z określeniem wymiernych celów.
3. Zaangażowanie kierownictwa i pracowników przez komunikację, kształcenie, uznanie i przekazywanie kompetencji.
4. Udostępnianie zasobów niezbędnych do osiągnięcia wyznaczonych celów.
5. Ulepszanie i skracanie administracyjnych i produkcyjnych procesów w przedsiębiorstwie.
6. Określanie i podnoszenie poziomu zadowolenia klientów i pracowników firmy, jak również wizerunku firmy w opinii publicznej (image).
7. Analizowanie wyników przedsiębiorstwa i osiąganych wskaźników i porównywanie ich z założonymi celami (kierowanie przedsiębiorstwem) [Cytaty za H.H. Steinbeck, 1998, s. 13].

Najważniejsze zadania w ramach systemu ISO 9001 w przypadku jednostek samorządu terytorialnego dotyczą stałego podwyższania sprawności i efektywności pracy urzędu przez:

- usprawnienie komunikacji z klientami i mediami poprzez sprawną komunikację elektroniczną,
- zwiększenie działań informacyjno marketingowych z wykorzystaniem dostępnych środków,
- zbudowanie pozytywnego wizerunku urzędu poprzez odpowiednią jakość obsługi klientów,
- utworzenie ogólnodostępnego punktu obsługi klienta czynnego dłużej niż w godz. 7:30-15:30,
- okresowe badania satysfakcji klientów urzędu zlecone zewnętrznej firmie doradczej.

Problemy w trakcie wdrażania systemu zarządzania jakością w urzędach gminnych mogą być związane z obawami urzędników. J. Koguciuk zauważa, że wśród pracowników urzędów, szczególnie w mniejszych gminach, wyraźnie wyróżniają się dwie grupy: a) urzędników przeszkolonych z zakresu prawa administracyjnego, doświadczonych, którzy w większości przeszli aplikację administracyjną, b) urzędników bez wykształcenia administracyjnego, często z niewielkim doświadczeniem w pracy w innych zawodach. Podstawowe problemy w modyfikacji pracy urzędu wynikają przede wszystkim z wieloletniego przyzwyczajenia urzędników do bezpieczeństwa zatrudnienia w administracji samorządowej. Sytuacja braku rywalizacji o pracę,

schematyczność działań spowodowała, że część pracowników nie widzi potrzeby podnoszenia kwalifikacji, udziału w szkoleniach czy nawet czytania dzienników ustaw. Z prowadzonych obserwacji wynika, że zdarzają się także pracownicy o bardzo niskim poziomie intelektualnym. Nowe wymagania wobec pracowników po wdrożeniu ISO powodują, że część z nich składa rezygnację lub trzeba ich zwolnić. Tylko niewielka część jest w stanie się przystosować do nowych warunków pracy. Wprowadzenie systemów ISO 9001 utrudniło nieformalne załatwianie spraw. Ogranicza to sytuacje korupcjogenne ale może powodować dłuższe rozpatrywanie spraw i podejmowanie decyzji. Norma ISO 9001:2000 wymaga prowadzenia audytów wewnętrznych. Wprowadzenie tego zwyczaju w urzędzie jest utrudnione ze względu na silne zakorzenienie pojęcia kontroli kojarzonego z Najwyższą Izbą Kontroli oraz Regionalną Izbą Obrachunkową. Niezbędne jest także w niektórych urzędach przełamanie barier pomiędzy wydziałami. Poza barierami administracyjnymi w przypadku ISO podstawowym problemem dla liderów lokalnych (aktywnych i zorientowanych na przyszłość) jest myślenie urzędników w kategoriach świata, który dawno już przeminął [J. Koguciuk, 2010, www.samorząd.indor.pl/zarządzanie_w_urzędzie].

Unijne procedury administracyjne w procesie pozyskiwania funduszy strukturalnych – bariery rzeczywiste czy wyimaginowane?

Samorządy uzyskały duże możliwości aplikowania o środki finansowe przyznane Polsce na lata 2007 - 2013 w ramach programów operacyjnych. Strach przed procesem rywalizacji o środki (przygotowanie wniosku, studium wykonalności, realizacja projektu zgodnie z harmonogramem, odpowiednia ewaluacja i rozliczenie projektu) powoduje, że jest to, jak wynika z badań, podstawowa bariera administracyjna w rozwoju gminy, problem przerastający nawet niektórych liderów lokalnych.

Z badań własnych prowadzonych w dolnośląskich urzędach gminnych w latach 2008-2010 wynika, że gminy w dalszym ciągu nie wykorzystują w pełni istniejącego obecnie potencjału rozwojowego.

Z badań własnych prowadzonych na przełomie 2008 i 2009 roku wynikało, że aktywność urzędów gmin zlokalizowanych na obszarze Subregionu Masyw Ślęży jest niezbyt wysoka w porównaniu z innymi gminami w woj. dolnośląskim. Liderzy lokalni biorący udział w badaniu (prowadzone wywiady z wójtami, burmistrzami dotyczyły aktywności lokalnej, pozyskiwania środków unijnych, współpracy i współdziałania w ramach inicjatyw inicjowanych i realizowanych przez liderów lokalnych w Subregionie Ślęża w tym gminach: Dzierżonów, Jordanów, Kąty Wrocławskie, Kobierzyce, Łagiewniki, Marcinowice, Mietków, Niemcza, Sobótka, Żórawina) stwierdzili, że taka sytuacja ulegnie zmianie w najbliższym czasie dzięki podjętym przez urzędy

działaniom, takim jak m.in.: zaangażowanie Urzędów Gmin w działalność aktywizującą społeczność lokalną, udzielanie porad w kwestii pozyskiwania funduszy z UE oraz powoływanie się na pozytywne przykłady wykorzystania środków unijnych. Badani liderzy lokalni (wójtowie, burmistrzowie) przyznawali, że kwestia pozyskiwania funduszy unijnych jest sprawą niezmiernie istotną, ale albo gminy nie stać na inwestycje (gmina Niemcza, Jordanów), albo nie potrzebowała dotychczas środków unijnych (gmina Kobierzyce). Liderzy w swoich gminach w rzeczywistości bardzo rzadko (lub wcale) realizowali projekty współfinansowane ze środków Unii Europejskiej. W urzędach wdrożono zmiany prowadzące do sprawnego aplikowania o środki unijne oraz deklarowano szybkie i zdecydowane działania w tym zakresie lub podjęcie inicjatywy w pierwszym możliwym momencie. Analizując ranking gmin 2010 można zauważyć, że szczególny wzrost pozyskiwania środków unijnych na badanym obszarze w ostatnich dwóch latach jednak nie nastąpił [Ranking Gmin 2010, www.gazetaprawna.pl/serwis/samorzad/ranking_gmin_2010]. Pierwsza gmina z obszaru objętego badaniem — Marcinowice — uplasowała się dopiero na 380 miejscu w Polsce, a na 25 miejscu w województwie dolnośląskim.

Badania prowadzone w województwie dolnośląskim w okresie programowania 2007-2013 [Broszura Informacyjna, 2008, www.fundusze-europejskie.gov.pl] pokazują, że niebezpieczeństwo nieskutecznego aplikowania o środki jest następstwem rozmycia kompetencji. Problemy z pozyskiwaniem funduszy mogą wynikać z:

- braku wyodrębnionych zespołów do realizacji konkretnego działania (w tych urzędach, w których powoływano zespoły zadaniowe na czas realizacji zadania i wyraźnie określano ich kompetencje sytuacja była znacznie lepsza),
- błędów popełnianych szczególnie w urzędach, w których nie planowano oraz nie zarządzano za pomocą procedur przygotowanych w formie czytelnych schematów graficznych precyzujących obowiązki i odpowiedzialność za poszczególne działania,
- braku sprawnego przekazywania ważnych informacji wynajętym firmom doradczym i złej komunikacji pracowników z ekspertami (aby uzyskać wysoką jakość przygotowywanej dokumentacji pracownicy gmin powinni aktywnie uczestniczyć w procesie jej tworzenia, dzięki temu mają szansę uzyskać dodatkową wiedzę i umiejętności),
- faktu, że niektóre gminy zainteresowały się jedynie projektami inwestycyjnymi bez zainwestowania w projekty szkoleniowe (inwestowanie w kapitał ludzki, który następnie poradzi sobie z wyzwaniami stawianymi przez wymogi formalne i merytoryczne wybranych programów operacyjnych),

- nieprzygotowywania odpowiednich strategii rozwoju ważnych z punktu widzenia wymogów przyznawania środków na projekty kilkuletnie,
- zamknięcia urzędów na młodych aktywnych ludzi, którzy mogliby realizować różne zadania w ramach finansowanych z PUP staży absolwenckich ze świadomością pozostania w urzędzie po ukończeniu stażu,
- braku wyraźnego podziału zadań pomiędzy osoby z doświadczeniem w pozyskiwaniu środków i osoby oddelegowane do realizacji bieżących czynności w urzędzie,
- braku komunikacji wewnątrz urzędu oraz z mieszkańcami i liderami lokalnymi z innych sektorów,
- brak wspólnych działań w ramach Partnerstwa Publiczno Prywatnego i Lokalnych Grup Działania.

Podobne bariery zaobserwowano również we wcześniejszym okresie programowania 2004-2006. Z prowadzonych przez D. Bielecką badań [D. Bielecka, 2006, www.finance-publiczne.pl] wynikało, że małe gminy typu wiejskiego mają największe problemy z wykorzystaniem funduszy przede wszystkim ze względu na fakt posiadania niewystarczających zasobów (finansowych, ludzkich, materialnych). Ponadto badania uwidocznily problem związany z istnieniem grupy gmin, które do tej pory nie skorzystały z żadnego z dostępnych dla samorządów funduszy pomocowych. Wyniki badań wskazują, że dla większości polskich samorządów pojawienie się szansy uzyskania dodatkowych środków z funduszy UE, było na tyle istotne, iż władze zdecydowały się na zmiany w dotychczasowej organizacji pracy swoich urzędów. Wprowadzone zmiany w większości dotyczyły rozszerzenia obowiązków pracowników o kwestie związane z dotacjami unijnymi (zwiększenie obowiązków pracowników zwłaszcza w gminach wiejskich). Jednocześnie badania wykazały, że to przede wszystkim duże gminy miejsko-wiejskie zatrudniły dodatkowych pracowników. Miało to wpływ na merytoryczny poziom przygotowania dokumentacji aplikacyjnej. Z badania wynika, że liderzy lokalni (wójtowie, burmistrzowie) mają świadomość, że o sukcesie realizacji inwestycji ze środków unijnych decydują przede wszystkim dobrze przygotowani i odpowiednio przeszkoleni pracownicy oraz sprawność i przedsiębiorczość zarządzającego gminą. Wójtowie i burmistrzowie zwrócili również uwagę na fakt pewnej uznaniowości przydzielania środków wynikającej z uprawnień władz wojewódzkich w tym zakresie. Według badanych bariery te zniknęłyby w sytuacji, gdy nad całym procesem przyznawania środków czuwaliby niezależni eksperci.

Zakończenie – przełamywania istniejących barier w zarządzaniu gminą

Zarządzając gminą w Polsce na przełomie 2010 i 2011 roku trzeba mieć świadomość kontekstów kształtujących obecną rzeczywistość oraz przyjąć do wiadomości, że gmina to specyficzna jednostka samorządu terytorialnego będąca uczestnikiem rynku, zaspokajająca potrzeby mieszkańców pragnących przede wszystkim rozwoju i dobrobytu. Według B. Kozusznik do podstawowych priorytetów i charakterystyk współczesnej organizacji w gospodarce rynkowej zalicza się: *„zdolność do plastyczności i zmiany, kreatywność i innowacyjność w dziedzinie produkcji, usług i kontaktów handlowych, priorytet dla zasobów personalnych, wykwalifikowanych pracowników, kreatywnych i zdolnych do twórczej działalności w przedsiębiorstwie”* [B. Kozusznik, 2011, s. 27]. Fakt, że gmina nie jest przedsiębiorstwem w pełnym tego słowa znaczeniu nie może powodować, że zarządzający nią postępuje niegospodarnie i nieracjonalnie w wykorzystywaniu jej zasobów. Rola liderów lokalnych jest dużo bardziej odpowiedzialna, niż menedżerów i przywódców organizacyjnych działających w drugim sektorze. Zarządzający gminą musi bowiem maksymalizować zaspokajanie potrzeb społeczności lokalnej przy najbardziej optymalnym wykorzystaniu posiadanych (mienie gminne, aktualne kwalifikacje pracowników urzędu gminy itd.) i potencjalnych (możliwe do pozyskania środki z UE i innych źródeł, przyszłe kwalifikacje pracowników odpowiadające zmieniającym się wymogom społeczno-gospodarczym) zasobów. Świadomość potrzeby permanentnego rozwoju i doskonalenia pracowników została ukazana w prezentowanych w artykule badaniach gmin (własnych, obcych). Zmieniające się okoliczności, często tworzące dodatkowe możliwości rozwoju, powodują jednocześnie pojawienie się kolejnych trudności i ujawniają braki kwalifikacyjne zatrudnionych w gminie pracowników. Rolą lidera lokalnego jest także inspirowanie i wspieranie pracowników w rozwoju zawodowym. Trudno nie zgodzić się ze stwierdzeniem, że *„sukces organizacji opiera się na stworzeniu pracownikom możliwości rozwinięcia ich własnych zdolności i kompetencji w sytuacji gwałtownych przemian i konieczności dostosowania się organizacji do zachodzących zmian ekonomicznych, społecznych, prawnych i technologicznych, a zespołom pracowniczym warunków współpracy i tolerancji”* [B. Kozusznik, 2011, s. 34]. Okres zmian w organizacji, zwłaszcza tak drastycznych jak przekształcenie funkcjonowania gmin z egzystencji oderwanej od rzeczywistości w świadome i celowe konkurowanie o zasoby w obecnych warunkach wymaga odpowiedniego pobudzenia i zainspirowania pracowników. Lider będący dobrym przykładem, akceptowany w danej społeczności może zbudować relację przywódczą z pracownikami dążąc do realizacji wizji korzystnej dla rozwoju społeczności lokalnej. Jest prawdopodobne, że skuteczna i optymalna relacja przywódcza w polskich warunkach powinna opierać się o wzajemne zaufanie i szacunek. Prowadzone

dotychczas badania nie wykazują natomiast, że sprawdziłaby się relacja partnerska będąca przykładem przywództwa koordynacyjnego z dużą rolą pracowników w podejmowaniu decyzji i przyjmowaniu związanej z nimi odpowiedzialności. Kwestia zaufania w relacji przywódcy organizacyjnego z pracownikami była poruszana przez autora we wcześniej publikowanych artykułach z tego zakresu [Ł. Haromszki, 2010, s. 91-107; Ł. Haromszki, 2010, s. 214-224; Ł. Haromszki, 2010, s. 40-52]. Istotę zaufania w procesie wywierania wpływu podkreśla B. Kozusznik prezentując np. wnioski z badań F. Fukuyamy [1995], według którego zaufanie odgrywa istotną rolę w funkcjonowaniu społeczeństw i stanowi główne źródło kapitału społecznego w systemie społecznym [B. Kozusznik, 2005, s. 138].

We współczesnym świecie zdominowanym raczej przez brak zaufania do władzy, osoby uzyskujące wysokie poparcie w bezpośrednich wyborach samorządowych na wójtów, burmistrzów i prezydentów miast, darzone zaufaniem społeczności lokalnej mogą łatwiej inspirować pracowników do przekraczania granic i szczególnego angażowania się w sprawy gminy. Kolejnym szczególnie ważnym elementem mogącym wzmacniać skuteczność i efektywność przewodzenia pracownikami w urzędzie jest wspólnota celów i wartości członków danej społeczności lokalnej. Z prowadzonych badań wynika, że urzędnicy chętniej pracują mając świadomość współuczestniczenia w tworzeniu dobrobytu lokalnego i możliwości rozwojowych dla członków własnej rodziny. Poza tym pomocnym w nowoczesnym zarządzaniu czy przewodzeniu gminą jest zastosowanie metod pobudzania lokalnego środowiska (np. zawierania Partnerstwa Publiczno Prywatnego, tworzenia Lokalnych Grup Działania, opracowywania Strategii Rozwoju Lokalnego), dzięki którym pracownicy współpracujący z przedstawicielami drugiego i trzeciego sektora (członkami tej samej społeczności) nabywają niezbędnych umiejętności do realizowania zadań w warunkach rynkowych w ramach rzeczywistości tworzonej przez możliwości i ograniczenia Unii Europejskiej.

Bibliografia

Pozycje książkowe

Crozier M. [1967], *Biurokracja. Anatomia zjawiska*, PWE, Warszawa.

Fukuyama F. [1995], *Trust: the Social Virtues and the Creation of Prosperity*, Free Press, New York.

Haskett J. [1986], *Managing in the Service Economy*, Harvard Business School Press, Boston.

Kozusznik B. [2005], *Wpływ społeczny w organizacji*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa.

Kożusznik B. [2011], *Zachowania człowieka w organizacji*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa.

Piekara A. [2005], *Samorząd terytorialny i inne formy aktywności społeczności dawniej i dziś*, TWIGGER, Warszawa.

Steinbeck H.H. [1998], *Total Quality Management*, Placet, Warszawa.

Trutkowski C., Mandes S. [2005], *Kapitał społeczny w małych miastach*, SCHOLAR, Warszawa.

Opracowania zwarte zbiorowe

Haromszeki Ł. [2010], *Przywódca organizacyjny przyszłości*, [w:] S. Lachiewicz, A. Walecka (red.), *Współczesne problemy zarządzania zasobami ludzkimi*, Monografia Politechniki Łódzkiej, Łódź.

Haromszeki Ł. [2010], *Przywództwo w nowoczesnej organizacji non profit na przykładzie Dolnośląskiej Organizacji Turystycznej we Wrocławiu*, [w:] T. Listwan, S.A. Witkowski (red.), *Zarządzanie w sytuacjach kryzysowych podczas Euro 2012*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław.

Haromszeki Ł. [2010], *Przywództwo w czasie kryzysu*, [w:] T. Listwan, (red.), *Menedżer w gospodarce opartej na wiedzy*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław.

Parysek J.J. [1996], *Rola samorządu terytorialnego w rozwoju lokalnym*, [w:] R. Cichocki (red.), *Podmiotowość społeczności lokalnych*, Poznań.

Artykuły w czasopiśmie

Niewiadomski Z. Szreniawski J. [1994], *Problem dopuszczalności działalności gospodarczej samorządu terytorialnego*, „Rejent”, Nr 5.

Adresy internetowe

Bielecka D., *Fundusze pomocowe Unii Europejskiej – bariery i możliwości absorpcji środków przez gminy, Środki pomocowe i fundusze celowe*, Nr 6/2006, www.finance-publiczne.pl, [20.12.2010].

Broszura informacyjna. Ewaluacja przygotowania jednostek samorządu terytorialnego do aplikowania o środki w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego dla Województwa Dolnośląskiego na lata 2007-2013, Wrocław 30.10.2008, www.funduszeuropejskie.gov.pl, [20.12.2010].

Dz. U. 1990, Nr 16, poz. 95 [20.12.2010].

Dz. U. 1994, Nr 124, poz. 607 [20.12.2010].

Dz. U. 1994, Nr 124, poz. 607 [20.12.2010].

Dz. U. 1997, Nr 9, poz. 43 [20.12.2010].

Dz. U. 1998, Nr 91, poz. 578; Dz. U. z 1998 r., Nr 91, poz. 576 [20.12.2010].

Dz. U. 2002, Nr 113, poz. 984 [20.12.2010].

Europe 2020, www.ec.europa.eu, [28.12.2010].

Koguciuk J., *Zarządzanie w urzędzie*, www.samorzad.infor.pl [06.04.2010].

Projekt przyjęty przez Rząd RP dnia 23 listopada 2010 [20.12.2010].

Ranking Gmin 2010, www.gazetaprawna.pl/serwis/samorzad/ranking_gmin_2010 [20.12.2010].

Skrzypczak B. [2005], *Podstawowe cele i metody rozwoju społeczności lokalnych*, Szkoła Animatorów Społecznych, www.sas.engo.pl [20.12.2010].

Słowa kluczowe: Lider lokalny, bariera administracyjna, samorząd terytorialny, norma ISO 9001, fundusze unijne.

Streszczenie

Artykuł jest próbą zdiagnozowania i scharakteryzowania warunków w jakich samorządowi liderzy lokalni zarządzają gminą. W pierwszej części artykułu zaprezentowano definicje lidera lokalnego i bariery administracyjnej uwzględniające wyniki prowadzonych badań (wywiady, obserwacje) w wybranych jednostkach samorządu terytorialnego. W następnej części artykułu zaprezentowano podstawowe bariery administracyjne wynikające z wprowadzanych w Polsce przepisów prawa od początku lat 90-tych oraz przeanalizowano ich znaczenie w kontekście możliwości lidera lokalnego w zakresie realizacji zaplanowanych inwestycji rozwojowych. Kolejna część opracowania poświęcona została nowym trudnościom, które pojawiły się w trakcie wprowadzania systemów zarządzania jakością w jednostkach samorządu terytorialnego. W tej części próbuje się odnaleźć odpowiedź na pytania czy pozytywne z założenia systemy TQM i normy ISO powodują większą sprawność i efektywność działania urzędu i czy pracownicy akceptują je i chętnie uczestniczą w ich wdrażaniu. Kolejna część artykułu została poświęcona barierom związanym z pozyskiwaniem środków unijnych pojawiającym się w dwóch okresach programowania (2004-2006 i 2007-2013) dostępnych dla polskich samorządów po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej. W podsumowaniu artykułu wskazano jak odpowiednie zbudowanie relacji przywódczej oparte o wiedzę na temat podstawowych reguł rządzących życiem społecznym może zniwelować szkodliwy wpływ opisanych wcześniej barier oraz wspomóc efektywność liderów lokalnych w podejmowanych działaniach rozwojowych korzystnych dla gminy.

Summary

This article is an attempt to diagnose and characterize the conditions under which local government leaders manage a community. The first part of the article presents definitions of local leader and administrative barriers taking into account the results of the research (interviews, observations) in selected local government units. The next section presents the main administrative barriers resulting from the introduced legislation in Poland since the early 1990's and analyzed their importance in the context of the possibility of a local leaders of realization the planned developmental investments. The next part of the text be used to show the new difficulties that have arisen during the implementation of quality management systems in local government units. In this

section it tries to find the answer the questions: whether the positive from the assumption TQM systems and ISO standards make a greater efficiency and effectiveness of the office, and whether employees accept them and willingly participate in their implementation. Another part of the article is designated to the barriers associated with the acquisition of EU funds appearing in the two programming periods (2004-2006 and 2007-2013) available for the Polish government after the Polish accession to the European Union. In conclusion of the article is indicated how build the appropriate leader employee relationship based on knowledge of the basic rules governing social life can reduce the harmful effects of described earlier barriers and strengthen the effectiveness of local leaders in the lucrative for community developmental actions